Sửa đổi hiến pháp ở Mỹ

(tiếp theo kỳ trước)

Bùi Ngọc Sơn

3. Thực tiễn sửa đổi hiến pháp ở Mỹ

Khó nhưng có thể: Với tính chất của một hiến pháp cương tính, Hiến pháp Mỹ đã tạo ra những khó khăn cho việc sửa đổi hiến pháp. Tuy khó khăn, nhưng Hiến pháp Mỹ đã trải qua 27 lần sửa đổi.

Thông qua thực tiễn sửa đổi hiến pháp ở Mỹ, người ta nhận thấy rằng nhiều sửa đổi là quan trọng nhưng về cơ bản là điều chỉnh về mặt kỹ thuật cơ chế vận hành chính quyền. Ví dụ, tu chính án thứ 12 cho phép Đại cử tri bỏ phiếu độc lập đối với Tổng thống và Phó Tổng thống. Tu chính án thứ 20 sửa lại ngày bắt đầu nhiệm kỳ của Tổng thống và triệu tập Quốc hội. Một số tu chính án khác có ý nghĩa thúc đẩy nền dân chủ như mở rộng quyền bầu cử cho người da đen (tu chính án thứ 15), cho phụ nữ (tu chính án thứ 19), hạ độ tuổi bầu cử từ 21 xuống 18 (tu chính án thứ 26), cho phép bầu cử trực tiếp thượng nghị sĩ (tu chính án thứ 17). Kinh tế chịu sự ảnh hưởng sâu sắc bởi Tu chính án thứ 16 về thuế lợi tức. Xã hội cũng bị ảnh hưởng bởi Tu chính án cấm rượu có chất cồn (Tu chính án thứ 18, được sửa đổi bởi Tu chính án thứ 21). Quan hệ giữa liên bang và tiểu bang cũng thay đổi trên cơ sở Tu chính án thứ 14.

Các sửa đổi hiến pháp có thể được gom lại thành từng nhóm. 10 tu chính án đầu tiên, “Luật về các quyền”, được xem như một bộ phận của Hiến pháp nguyên thủy, được phê chuẩn năm 1791. Hai tu chính án tiếp theo, Tu chính án thứ 11 (được phê chuẩn năm 1795) , và tu chính án thứ 12 (được phê chuẩn 1808) chỉnh sửa những lỗ hổng rõ ràng của Hiến pháp. Cuộc Nội chiến đã dẫn đến các Tu chính án thứ 13 (1865), 14 (1868), 15 (1870). Nhóm các tu chính án tiến theo được phê chuẩn vào đầu thế kỷ 20. Từ năm 1913 đến năm 1920, vào thời đỉnh điểm của phong trào Tiến bộ, 4 tu chính án đã được phê chuẩn. Chúng thiết lập thuế lợi tức, bầu cử trực tiếp thượng nghị sĩ, cấm nấu và bán rượu, quyền của phụ nữ. Tu chính án thứ 21 thay đổi ngày bắt đầu nhiệm kỳ của Tổng thống (20 tháng 1) và Quốc hội (3 tháng 1). Tu chính án thứ 21 sửa lại điều khoản cấm nấu và bán rượu. Cả hai Tu chính án này có hiệu lực từ năm 1933.

Hầu hết những tu chính án gần đây được phê chuẩn trong khoảng thời gian 20 sau Chiến tranh thế giới thứ 2. Nó đưa ra những thay đổi quan trọng liên quan đến quyền lực và sự tái nhiệm của Tổng thống (Các Tu chính án 22, 25), và mở rộng quyền bỏ phiếu (Các Tu chính án 23, 24, 26).

Tu chính án thứ 22 được phê chuẩn như một sự phản ứng lại việc tái nhiệm chức danh Tổng thống 4 lần của Frankin D. Roosevelt, điều mà các nhà phê bình cho rằng mâu thuẫn với tiền lệ do Geoge Washington xác lập: chức danh tổng thống được tái nhiệm

hai lần. Sự thống soái của ngành hành pháp trong suốt thời kỳ thực hiện chính sách Tân kinh tế và chiến tranh thế giới thứ 2 đã dẫn đến các tu chính án giảm bớt quyền lực của Tổng thống. Những tu chính án này giới hạn sự linh hoạt của Tổng thống trong việc tham gia các hiệp ước và sự thỏa thuận của hành pháp đối với các quốc gia khác.

Năm 1992, khi sự chi trả cho Quốc hội trở thành vấn đề chống đối của công luận, đề xuất của Madison trở thành một phần của Hiến pháp với tư cách là Tu chính án thứ 27. Tu chính án này cấm thay đổi lương của đại biểu Quốc hội giữa nhiệm kỳ1.

Sự kiểm soát của Quốc hội: Việc ứng dụng các hình thức đệ trình và phê chuẩn như sau: (1) Được đề xuất bởi Hội nghị các tiểu bang và được phê chuẩn bởi Hội nghị các tiểu bang (chưa từng được sử dụng); (2) Được đề xuất bởi Hội nghị các tiểu bang và được phê chuẩn bởi cơ quan lập pháp của tiểu bang (chưa từng được sử dụng); (3) Được đề xuất bởi Quốc hội và được phê chuẩn bởi Hội nghị các tiểu bang (được sử dụng một lần đối với tu chính án thứ 21); (4) Được đề xuất bởi Quốc hội và được phê chuẩn bởi cơ quan lập pháp của các tiểu bang (được sử dụng trong hầu hết các trường hợp)2.

Điều dễ nhận thấy là Quốc hội kiểm soát việc sửa đổi hiến pháp. Mặc dù Hội nghị hiến pháp được xem là có vai trò quan trọng đối với các bang trong việc sửa đổi hiến pháp, nhưng trên thực tế Quốc hội đã kiểm soát quá trình sửa đổi hiến pháp. Các bang chưa từng thành công trong việc triệu tập mội Hội nghị hiến pháp để sửa đổi hiến pháp mặc dù họ có quyền đó. Trong khoảng 100 năm đầu, Quốc hội nhận 10 kiến nghị của các cơ quan lập pháp bang về việc triệu tập Hội nghị hiến pháp. Từ năm 1893 đến năm 1973 Quốc hội nhận hơn 300 kiến nghị như vậy. Các bang, trong khi chấp nhận 27 tu chính án được đệ trình bởi Quốc hội, chỉ không phê chuẩn có 6 đề nghị sửa đổi hiến pháp. Ngoài ra, Quốc hội có quyền lựa chọn hình thức phê chuẩn: bởi cơ quan lập pháp các bang hoặc bởi Hội nghị các bang. Trừ một trường hợp duy nhất Quốc hội triệu tập Hội nghị các bang, tất cả các trường hợp còn lại, tu chính án hiến pháp được phê chuẩn bởi cơ quan lập pháp bang3. Trường hợp duy nhất đó là Tu chính án thứ 21 sửa đổi tu chính án thứ 18 về cấm nấu và bán rượu.

Đề nghị nhiều, sửa đổi ít: Một điều đáng lưu ý nữa trong thực tiễn sửa đổi hiến pháp ở Mỹ là có nhiều đề nghị sửa đổi hiến pháp được đưa ra, nhưng rất ít đề nghị được thông qua.

Áp lực hàng năm đối với Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung hiến pháp rất mạnh mẽ. Đó là những áp lực từ Tổng thống, từ các thành viên của Quốc hội, từ các nhóm lợi ích. Vào những năm 1980, mục đích của các nhóm lợi ích bảo thủ thống nhất với mục đích của Tổng thống Ronald Reagon. Các mục đích đó bao gồm việc cấm bằng hiến pháp việc nạo phá thai, sửa đổi cân bằng ngân sách, những vấn đề thuộc quyền phủ quyết của tổng thống, sự phê chuẩn của hiến pháp đối với việc cầu nguyện ở các trường công. Tổng thống Geoge H.W. Bush cũng đã đề nghị Quốc hội đề xuất sửa đổi hiến pháp coi hành vi đốt hoặc những hình thức khác phá hủy quốc kỳ Mỹ là một tội phạm. Đề nghị này đã kéo dài nhiều năm sau. Tòa án tối cao đã tuyên bố vào năm 1989 và

1990 rằng hành vi đó được bảo đảm bởi Tu chính án thứ nhất về quyền tự do ngôn luận. Sau khi những người cộng hòa chiếm đa số ghế trong Quốc hội từ kết quả của cuộc bầu cử năm 1994, nhiều vấn đề sửa đổi hiến pháp được đưa ra ở hai viện như: yêu cầu cân bằng ngân sách, cấm phá hủy quốc kỳ, giới hạn nhiệm kỳ Quốc hội, giới hạn khả năng tăng thuế của Quốc hội, cho phép thể hiện tín ngưỡng ở trường học và những nơi công cộng khác. Năm 1998, Ủy ban tư pháp của Thượng viện nhận được đề nghị sửa đổi hiến pháp về việc ủng hộ quyền của nạn nhân của những tội phạm bạo lực. Trong suốt nhiệm kỳ của Tổng thống George W.Bush bắt đầu từ năm 2001, áp lực thôi thúc sửa đổi hiến pháp không hề giảm. Nhiều đề nghị sửa đổi hiến pháp được gửi đến mỗi Quốc hội mới được bầu và các đề nghị đều thất bại. Ngoài những dự án đã được đề nghị từ lâu về vấn đề nạo phá thai, cân bằng ngân sách, cầu nguyện ở trường công, giới hạn đánh thuế…, có thêm một số dự án mới được đưa ra như: bảo đảm chăm sóc sức khỏe chất lượng cao, bỏ hệ thống đại cử tri, cấm Tổng thống xin lỗi từ 1/10 đến 21/1 của năm bầu cử Tổng thống… Không thể kể ra một cách chính xác số lượng những đề nghị sửa đổi hiến pháp kể từ Quốc hội đầu tiên. Văn phòng Lịch sử Thượng viện Mỹ ước tính có hơn 11.200 đề nghị sửa đổi hiến pháp đã được đưa ra từ năm 1789 đến tháng 12 năm 20044. Trong hơn 11.200 đề nghị được đưa ra nhưng chỉ có 27 đề nghị được thông qua.

Hàng nghìn đề nghị sửa đổi hiến pháp mặc dù không được thông qua nhưng vẫn là đối tượng của những tranh luận thực tiễn và nghiên cứu lý thuyết. Không những các chính khách, các nhóm lợi ích tiếp tục xúc tiến cho việc thông qua các đề nghị này, các nhà nghiên cứu hàn lâm cũng đặt biệt có cảm hứng đối với các đề nghị sửa đổi hiến pháp. Năm 1896, giáo sư sử học Herman Ames ở Đại học Pennsylvania đã xuất bản một cuốn sách đầu tiên, kết quả luận án tiến sĩ của ông, về những đề nghị sửa đổi hiến pháp đã được đệ trình ra Quốc hội trong 100 năm đầu. Cuốn sách này được đánh giá rất cao, được Hiệp hội sử học Mỹ trao giải thưởng danh giá Justin Winsor. Năm 1929, M.A. Musmanno, một luật sư sau đó là thẩm phán ở Pennsylvania, đã phân tích 1.370 đề nghị sửa đổi hiến pháp từ khi Herman Ames viết cuốn sách đầu tiên về chủ đề này. Đặt biệt, năm 1996, John R.Vile công bố một công trình khá toàn diện về các sửa đổi hiến pháp Mỹ “Bách khoa về những sửa đổi hiến pháp, những đề nghị sửa đổi hiến pháp, và những vấn đề sửa đổi, 1789-1995”5. Qua 400 mục từ, tác giả đã phân tích 27 sửa đổi hiến pháp đã được thông qua và 10.900 đề nghị sửa đổi chưa được thông qua. Ngoài những công trình trên, còn có hàng trăm các bài báo, sách nghiên cứu về những đề nghị sửa đổi hiến pháp ở Mỹ.

Lý giải hiện tượng: Trong hơn 200 năm, hiến pháp Mỹ chỉ sửa đổi 27 lần; nếu không tính 10 sửa đổi đầu tiên vào năm 1789 được coi như một bộ phận của hiến pháp nguyên thủy thì trong hơn 200 năm, Hiến pháp chỉ chỉ sửa đổi 17 lần. Điều gì đã tạo nên sự ổn định của Hiến pháp Mỹ? Giáo sư Donald S.Lutz ở Đại học Houston trong một nghiên cứu về lý thuyết sửa đổi hiến pháp đã đưa ra những định đề liên quan đến tỉ lệ sửa đổi hiến pháp và sự ổn định của hiến pháp6. Nhìn chung, các yếu tố tác động đến tỉ lệ sửa đổi hiến pháp, tính ổn định của hiến pháp là: độ dài của hiến pháp tính theo số từ trong hiến pháp, tính khó khăn của quy trình sửa đổi hiến pháp, chức năng

của chính quyền được quy định trong hiến pháp, vai trò của tư pháp trong việc giải thích hiến pháp, mức độ phân biệt giữa hiến pháp và thường luật. Theo giáo sư Donald S.Lutz, tỉ lệ sửa đổi hiến pháp càng thấp nếu hiến pháp càng ngắn (ít từ), độ khó của việc sửa đổi càng cao, chức năng của chính quyền được điều chỉnh trong hiến pháp càng ít, tư pháp càng có vai trò quan trọng trong việc giải thích hiến pháp, mức độ phân biệt giữa hiến pháp và thường luật càng rõ ràng. Tuy nhiên, giả thuyết của Donald S.Lutz đã bỏ qua một yếu tố quan trọng tác động đến tỉ lệ sửa đổi hiến pháp là tính trừu tượng của ngôn ngữ được sử dụng trong hiến pháp. Có thể nói, ngôn ngữ hiến pháp càng trừu tượng, tỉ lệ sửa đổi hiến pháp càng thấp; ngược lại ngôn ngữ hiến pháp càng cụ thể, tỉ lệ sửa đổi hiến pháp càng cao.

Có thể nói Hiến pháp Mỹ có đầy đủ các yếu tố để làm cho tỉ lệ sửa đổi hiến pháp rất thấp. Các nhà thảo hiến ở Philadephia đã dùng một lối văn phong trừu tượng, ngôn ngữ có độ khái quát cao nhưng không quá mơ hồ để diễn đạt hiến pháp. Ví dụ, về quyền lực của Quốc hội, Hiến pháp quy định Quốc hội có quyền điều tiết về "thương mại giữa các bang", nhưng không cụ thể hóa những vấn đề gì thuộc vấn đề thương mại giữa các bang. Những vấn đề thuộc thương mại giữa các bang sẽ phát triển theo thời gian, tùy thuộc vào sự giải thích của Tòa án. Do quy định khái quát như vậy, Hiến pháp không phải sửa đổi khi phát sinh những vấn đề mới liên quan đến thương mại giữa các bang. Một ví dụ khác liên quan đến thẩm phán. Hiến pháp quy định rằng: "Các thẩm phán của Tòa án tối cao và các tòa án cấp dưới sẽ giữ chức vụ của mình cho đến suốt đời nếu luôn có hành vi chính đáng, và trong thời gian đã nêu trên, họ được nhận khoản tiền lương cho công việc của mình và khoản tiền này sẽ không bị giảm đi trong suốt thời gian đó" (Điều III). Dùng các lối diễn đạt như "hành vi chính đáng", "khoản tiền này sẽ không bị giảm đi trong suốt thời gian đó" rất khái quát. Hiến pháp không chỉ cụ thể thế nào là "hành vi chính đáng". Điều này sau này sẽ được xác định cụ thể bởi các tổ chức nghề nghiệp mà thẩm phán tham gia (như Đoàn luật sư). Việc quy định tiền lương của thẩm phán không bị giảm khi thẩm phán còn tại chức làm cho Hiến pháp thích ứng được với sự thay đổi của tình hình kinh tế, xã hội. Khi xã hội thay đổi, kinh tế phát triển, lương của thẩm phán có thể tăng, nhưng không được giảm.

Hiến pháp Mỹ rất ngắn. Đó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho tốc độ sửa đổi hiến pháp không cao. Những số liệu so sánh về tỉ lệ sửa đổi hiến pháp của liên bang và các tiểu bang ở Mỹ cho thấy, hiến pháp càng ngắn tỉ lệ sửa đổi càng thấp. Nếu gọi tỉ lệ sửa đổi hiến pháp là R; tổng số năm mà hiến pháp có hiệu lực là Y, số lần sửa đổi là A, ta có công thức tính tỉ lệ sửa đổi như sau:

R = A : Y

Hiến pháp Mỹ nguyên thủy có 4.300 từ, từ năm 1787 đến năm 1991 có 26 lần sửa đổi. Nếu tính cho tới thời điểm hiện nay (năm 2009), tỉ lệ sửa đổi hiến pháp của liên bang Mỹ là:

27 : 222 = 0,12

So với hiến pháp của các tiểu bang, hiến pháp liên bang có số lượng từ ít nhất, tỉ lệ sửa đổi thấp nhất. Hiến pháp bang Alamaba dài nhất (64.400 từ), trong 90 năm có hiệu lực (từ năm 1901 đến năm 1991) đã trải qua 726 lần sửa đổi, với tỉ lệ sửa đổi cao nhất là 8,07. Điều này cũng dễ giải thích. Hiến pháp dài có nghĩa là hiến pháp phải điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội. Hiến pháp càng điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội thì hiến pháp càng phụ thuộc vào sự thay đổi của xã hội. Ngược lại, nếu hiến pháp càng ngắn, các quan hệ xã hội được điều tiết trong hiến pháp càng hẹp và do đó, hiến pháp càng ít lệ thuộc vào sự thay đổi của xã hội. Do đó, tính ổn đỉnh của hiến pháp sẽ cao hơn, tỉ lệ sửa đổi hiến pháp thấp hơn.

Hiến pháp Mỹ có tỉ lệ sửa đổi thấp cũng có nguyên nhân chính từ thủ tục sửa đổi hiến pháp khó khăn. Tỉ lệ sửa đổi hiến pháp tỉ lệ nghịch với tính chất khó khăn của thủ tục sửa đổi. Thủ tục sửa đổi càng khó khăn, tỉ lệ sửa đổi càng thấp. Mức độ khó khăn trong thủ tục sửa đổi hiến pháp tùy thuộc vào việc hiến pháp được sửa đổi bởi Quốc hội tối cao, hay thông qua bầu cử hai lần, hay sự phức tạp của quy trình Quốc hội, trưng cầu dân ý hay các phương pháp tương đương. Hiến pháp được sửa đổi thông qua trưng cần dân ý hay các phương pháp tương đương được coi là có thủ tục khó khăn nhất, kế đến là sự phức tạp trong quy trình Quốc hội, bầu cử hai lần. Thủ tục sửa đổi hiến pháp được coi là dễ nhất là sửa đổi bằng một Quốc hội tối cao. Kết hợp cả hai yếu tố (độ dài của hiến pháp và mức độ khó khăn trong quy trình sửa đổi hiến pháp), có thể thấy rằng, hiến pháp nào càng dài, nhưng thủ tục sửa đổi càng ít khó khăn thì tỉ lệ sửa đổi càng cao. Ngược lại, hiến pháp càng ngắn, thủ tục sửa đổi càng khó khăn thì tỉ lệ sửa đổi hiến pháp càng thấp.

Tỉ lệ sửa đổi hiến pháp ở các nước có hình thức trưng cầu dân ý hoặc tương đương như ở Úc, Đan Mạch, Nhật Bản, Mỹ… là thấp nhất, chỉ có 0,28. Ở những nước có chế độ Quốc hội tối cao như Áo, New Zealand, Đức, Ấn Độ, tỉ lệ sửa đổi hiến pháp cao nhất, lên tới 5,60 (xem phụ lục)

Thủ tục sửa đổi hiến pháp Mỹ đòi hỏi 2/3 thành viên của Hai viện đồng ý và sau đó là phải có sự phê chuẩn của ¾ các bang (nghĩa là 38/50 bang). Mặc dù Hiến pháp Mỹ không đòi hỏi phải trưng cầu dân ý như nhiều hiến pháp khác, nhưng thủ tục trên cũng được coi là rất khó khăn tương đương với thủ tục trưng cầu dân ý. Thủ tục khó khăn này bắt nguồn từ tư tưởng phân biệt hiến pháp với thường luật. Hiến pháp được coi là một luật tối cao, có giá trị cao hơn thường luật nên không thể được sửa đổi như quy trình lập pháp thông thường. Hơn nữa, do hiến pháp cao hơn luật, nghĩa là hiến pháp cao hơn Quốc hội lập pháp, nên Quốc hội lập pháp không được quyền đơn phương tu chính hiến pháp. Sự tối thượng của hiến pháp bắt nguồn từ ý chí của nhân dân. Do đó, việc sửa đổi hiến pháp phải được tiến hành theo một quy trình để người dân có thể bày tỏ ý chí của mình đối với nội dung sửa đổi hiến pháp. Sự phê chuẩn của các bang thông qua cơ quan lập pháp bang hoặc thông qua Đại hội hiến pháp là cách mà Hiến pháp Mỹ chấp nhận để người dân ở các bang có thể bày tỏ ý chí của mình đối với việc sửa đổi hiến pháp liên bang.

Tỉ lệ sửa đổi hiến pháp thấp ở Mỹ cũng được lý giải từ những chức năng của chính quyền mà hiến pháp điều tiết. Hiến pháp liên bang Mỹ chỉ điều chỉnh những vấn đề tổng quát của chính quyền liên bang; những chức năng cụ thể của chính quyền được chuyển giao nhiều cho chính quyền tiểu bang. Các vấn đề chi tiết liên quan đến chức năng của chính quyền tiểu bang có thể thay đổi thường xuyên, nhưng chức năng tổng quát của chính quyền liên bang thì khá ổn định. Chính quyền liên bang được quy định các chức năng về chính trị, ngoại giao, quân sự, các vấn đề liên tiểu bang. Các chức năng kinh tế, xã hội, văn hóa cụ thể của chính quyền được chuyển giao cho chính quyền tiểu bang. Hiến pháp liên bang Mỹ không có các quy định về chế độ kinh tế, văn hóa, xã hội. 10 tu chính án đầu tiên về các quyền con người, được xem như một bộ phận hợp thành hiến pháp nguyên thủy, cũng không quy định về các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội, mà chủ yếu là các quyền chính trị và tự do cá nhân. Chính vì vậy, Hiến pháp ít lệ thuộc vào sự thay đổi của tình hình kinh tế, xã hội. Do hiến pháp chủ yếu điều tiết các vấn đề chính trị, nên những sửa đổi của hiến pháp về sau chủ yếu liên quan đến sự biến chuyển của tình hình chính trị: nội chiến, chiến tranh thế giới, các phong trào nhân quyền…

Một yếu tố quan trọng cũng góp phần làm nên sự ổn định của Hiến pháp Mỹ là vai trò giải thích hiến pháp của Tòa án tối cao liên bang. Các nghiên cứu về lý thuyết sửa đổi hiến pháp coi sự giải thích của Tòa án về hiến pháp là một hình thức sửa đổi hiến pháp phi chính thức, để phân biệt với hình thức sửa đổi hiến pháp chính thức do hiến pháp quy định. Sự giải thích hiến pháp của Tòa án làm cho hiến pháp sống động theo thời gian, làm cho hiến pháp thích ứng với những biến chuyển của xã hội mà không cần phải sửa đổi hiến pháp chính thức. Những giải thích của Tòa án tối cao liên bang về hiến pháp trở thành nguồn hình thành nên các quy tắc pháp lý ràng buộc cách tổ chức và vận hành chính quyền ở Mỹ. “Luật hiến pháp” (constitutional law) ở Mỹ không được hiểu vỏn vẹn là bản hiến pháp chính văn và 27 tu chính án; nó còn là hàng trăm phán quyết của Tòa án về các vụ án hiến pháp. Thậm chí, theo một nghĩa hẹp nhất, người ta hiểu “luật hiến pháp” là các phán quyết của Tòa án tối cao liên bang. Thông qua việc phán quyết về các vụ án hiến pháp, Tòa án tối cao liên bang đã làm rõ nghĩa những khái niệm trừu tượng của hiến pháp trong từng hoàn cảnh, từng giai đoạn cụ thể, thậm chí bổ sung những thiếu sót của hiến pháp mà không cần thông qua một quy trình tu chính chính thức.

4. Tương lai sửa đổi hiến pháp ở Mỹ

Như trên đã trình bày, có rất nhiều vấn đề liên quan đến sửa đổi hiến pháp Mỹ đã được nêu ra như: có tiếp tục duy trì hệ thống bầu cử Tổng thống qua đại cử tri hay không, cân bằng ngân cách, tự do tín ngưỡng ở những nơi công cộng, giới hạn đánh thuế, quyền được chăm sóc sức khỏe chất lượng cao… Trong lĩnh vực học thuật, luật hiến pháp và chính trị học ở Mỹ cũng có nhiều công trình nghiên cứu đề nghị cải cách hiến pháp Mỹ. Ngoài những bài viết phê bình một cách bộ phận về các điều khoản cụ thể của Hiến pháp trên các tạp chí, còn có những công trình phê bình một cách tổng thể bản Hiến pháp này. Có thể kể ra đây một số công trình nghiên cứu như vậy trong lịch

sử phát triển hiến pháp học Mỹ: “Tái cấu trúc chính quyền Mỹ” của William B. Dedgewood (1861), “Hiến pháp mới: một hình thức đề nghị về đổi mới chính quyền” của Eustace Reynolds (1915), “Một hiến pháp mới cho một nước Mỹ mới” của William MacDonald (1992), “Hiến pháp lỗi thời của chúng ta” của William Kay Wallace (1932), “Nhu cầu cải cách hiến pháp” của William Yandell Elliott (1935), “Sự cáo chung của nền dân chủ” của Ralph Cram (1937), “Một hiến pháp thứ hai cho Hợp chúng quốc Hoa Kỳ” của Hugh Hamilton (1938), “Một hiến pháp mới lúc này” của Henry Hazlitt (1942), “Sửa đổi hiến pháp liên bang” của Lester Orfield (1942), “Đã đến lúc thay đổi: một đề nghị về một Hội nghị lập hiến thứ hai” của Alexander Hemeyer (1943), “Tái cấu trúc hiến pháp: một nhu cầu bức thiết của nước Mỹ hiện đại” của Leland Baldwin (1972), “Một Hiến pháp Mỹ cho năm 2000” của Chester J. Antieau (1995), “Hiến pháp phi dân chủ của chúng ta” của Sanford Levison (2006), “Một hiến pháp hoàn hảo hơn – 23 đề nghị đổi mới Hiến pháp của chúng ta và làm cho nước Mỹ công bằng hơn” của Larry J Sabato (2007)…

Hệ thống phân chia quyền lực, kìm chế đối trọng, chủ nghĩa liên bang, chủ nghĩa tự do là những giá trị ổn định của chủ nghĩa hợp hiến Mỹ được phản chiếu trong hiến pháp Mỹ, và khó có thể thay đổi. Các tác giả phê bình hiến pháp Mỹ cũng thừa nhận những giá trị đó. Nhưng đi vào những chi tiết của Hiến pháp, họ nhận thấy có quá nhiều nội dung trong hiến pháp tỏ ra bất công và thiếu dân chủ. Về định chế Tổng Thống, họ phê bình và đòi cải cách các quy định của Hiến pháp về cách thức bầu cử Tổng thống qua đại cử tri, quyền lực của tổng thống quá lớn, nhất là quyền lực thời chiến và quyền phủ quyết, tiêu chuẩn ứng cử viên Tổng thống bất công (chỉ công dân Mỹ bản địa mới được ứng cử làm Tổng thống, vô hình chung hiến pháp đã tạo ra công dân hạng hai), các quy định về Thượng viện thiếu dân chủ, nhiệm kỳ suốt đời của các Chánh án Tòa án tối cao liên bang là không hợp lý….

Trong nghiên cứu của mình, Larry J Sabato cho biết: “Những người Mỹ trưởng thành ngày nay rất không hài lòng với các điều khoản của hiến pháp có liên quan đến những vấn đề thời cuộc. Những công dân của chúng ta đặc biệt không hài lòng với sự suy đồi của Quốc hội, sự ngạo mạn của Tổng thống trong việc tiến hành chiến tranh, nguy cơ của ngành tư pháp, tổ chức bầu cử lúng túng”8.

Không những chỉ yêu cầu sửa đổi nội dung hiến pháp, họ còn yêu cầu thay đổi cách thức thông qua bản hiến pháp mới như thế nào. Hiện nay ở Mỹ, cấp liên bang không có trưng cầu dân ý, và việc thông qua hiến pháp cũng không ngoại lệ. Nhiều học giả luật hiến pháp ủng hộ hiến pháp mới phải được đem trưng cầu dân ý. Họ cũng đang kêu gọi triệu tập một Hội nghị lập hiến mới để cải cách hiến pháp. Giáo sư Sanford Levinson yêu cầu “chuyển hiến pháp cho một Hội nghị mới sửa đổi” và “ tất cả những đề nghị sửa đổi hiến pháp cần phải được thông qua bởi dân chúng trong một cuộc trưng cần dân ý toàn quốc”9. Larry J Sabato thì kêu gọi triệu tập một “Hội nghị lập hiến của thế kỷ 21” sau khi đã đưa ra 23 đề nghị cải cách hiến pháp và cũng chủ trương sau khi Hội nghị thông qua, hiến pháp mới phải được đem trưng cầu dân ý10.

Một vấn đề đặt ra ở đây là trong khi Điều V của Hiến pháp Mỹ hiện hành không dự trù hình thức trưng cầu dân ý khi sửa đổi hiến pháp, thì việc trưng cầu dân ý đối với sửa đổi hiến pháp trong tương lai có hợp hiến không. Giới học giả hiến pháp học Mỹ còn nhiều tranh luận về vấn đề này. Luận điểm nổi tiếng nhất về vấn đề này là luận điểm của Giáo sư Amar. Trong một nghiên cứu có tên "Chủ quyền nhân dân và sửa đổi hiến pháp" (sau được in lại trong sách Phản ứng lại sự không hoàn hảo do Sanford Levinson biên tập), Amar cho rằng, Điều V của Hiến pháp không phải là con đường duy nhất để sửa đổi hiến pháp một cách chính thức. Ông viện dẫn đến thuyết chủ quyền nhân dân được thể hiện Tuyên ngôn Độc lập và Lời nói đầu của Hiến pháp Mỹ. Dẫn Tuyên ngôn độc lập xác định chính quyền được thành lập từ nhân dân và có thể được thay đổi bởi nhân dân, Amar cho rằng, nếu xem xét những lời này một cách cẩn thận, cần tư duy lại cách nghĩ truyền thống về hiến pháp Mỹ: "Rõ ràng: hiến pháp Mỹ là một văn kiện có tính dân túy và và chủ trương đa số quyết định nhiều hơn là chúng ta nghĩ; và Chúng ta Nhân dân Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (We the People of the United States11) có quyền hợp pháp để thay đổi chính quyền của chúng ta – để sửa đổi Hiến pháp của chúng ta – theo một cơ chế đa số và dân túy tương tự như một cuộc trưng cầu dân ý toàn quốc, bất kể là cơ chế này không được minh định trong Điều V của Hiến pháp"12. Như vậy, trưng cầu dân ý để sửa đổi hiến pháp là một con đường chính đáng, do nó xuất phát từ nguyên tắc chủ quyền nhân dân – nguyên tắc căn bản của chính quyền hợp hiến, mặc dù con đường này không được quy định trong điều khoản về sửa đổi hiến pháp.

5. Thay lời kết

Hiến pháp không phải là một văn bản bất diệt. Nó phải được sửa đổi theo thời gian. Với tư cách là một văn bản nền tảng của xã hội và chính quyền, hiến pháp là một công cụ hiệu năng để phát triển xã hội. Nếu hiến pháp được sửa đổi kịp thời, nó sẽ có tác dụng thúc đẩy xã hội; ngược lại, nếu vẫn mãi nuối tiếc những chuẩn mực lỗi thời, hiến pháp sẽ dìm xã hội xuống. Thay đổi hiến pháp nằm trong dòng chảy ước mơ của người Mỹ về thay đổi xã hội. Đổi mới hiến pháp chính là góp phần chính yếu vào đổi mới xã hội.

(1) Guide to Congress, sixth Edition, Volume 1 (Washington DC: CQ press, 2008), pp.419-420.

(2) http://www.usconstitution.net/constam.html.

(3) Guide to Congress, sixth Edition, Volume 1 (Washington DC: CQ press, 2008), pp.420.

(4)Guide to Congress, sixth Edition, Volume 1 (Washington DC: CQ press, 2008), pp.436.

(5)John R. Vile. Encyclopedia of constitutional amendments, proposed amendments, and amending issues, 1789-1995 (California: ABC-CLIO press, 1996).

(6)Donald S.Lutz. "Toward a theory of constitutional amendment." American Political Science Review. Vol. 88, No. 2 June 1994, pp.357-358.

(7)Donald S.Lutz. “Toward a theory of constitutional amendment,” American Political Science Review. Vol. 88, No. 2 June 1994, pp.363.

(1∗) Một Quốc hội có quyền lực tối cao trong việc sửa hiến pháp, như trường hợp của Việt Nam, Trung Quốc.

(2∗) Ví dụ, ở Bỉ, khi dự án sửa đổi hiến pháp được đệ trình, hai viện lập pháp phải được giải tán, và sau tổng tuyển cử, tu chính án phải được đa số 2/3 trong mỗi viện thông qua tại khóa họp có 2/3 tổng số nghị sĩ có mặt.

(3∗)Ví dụ, ở Pháp theo Hiến pháp của nền Cộng hòa thứ năm (1958), tu chính án hiến pháp phải được thông qua với đa số 3/5; nếu không tu chính án đó sẽ được đem trưng cầu dân ý.

(4∗) Trưng cầu dân ý được xem như một thủ tục bắt buộc để tu chính án hiến pháp có hiệu lực. Trường hợp của Mỹ, việc yêu cầu ¾ các bang thông qua dưới hình thức cơ quan lập pháp bang hoặc Đại hội hiến pháp được xem như khó tương đương với thủ tục trưng cần dân ý.

(8) Larry J Sabato. A more perfect Constitution (New York: Walker&Company press, 2007), pp.183.

(9) Sanford Levinson. Our undemocratic Constitution (New York: Oxford University press, 2006), pp.24.

(10) Larry J Sabato. A more perfect Constitution (New York: Walker&Company press, 2007), pp.217.

11) Amar mượn văn phong của lời nói đầu của Hiến pháp Mỹ.

(12) Levinson, Sanford, Editor. Responding to imperfection (New Yersey: Princeton Unviersity press, 1995), pp.89.

Bùi Ngọc Sơn – Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà nội

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/20/sua-doi-hien-phap-o-my-tiep-theo-ky-truoc-bui-ngoc-son/